



Uchwała Nr 4200/I/118/2023

I Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Katowicach

z dnia 16 czerwca 2023 r.

w sprawie zaopiniowania wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Łęczyny

Na podstawie art. 13 pkt 8, art. 19 ust. 2 i ust. 3 oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1668 z późn. zm.) w związku z art. 18a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) – I Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach:

Przewodniczący Tadeusz Stawowczyk

Członkowie Krystyna Zawiaślak

Piotr Wybraniec

uchwała, co następuje:

§ 1.

Wydaje się **negatywną** opinię o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Łęczyny w sprawie absolutorium dla Burmistrza Miasta Łęczyny za 2022 rok.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie:

I Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach zapoznał się z pismem podpisanym przez Przewodniczącą Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Łęczyny z dnia 5 czerwca 2023 r., zawierającym w końcowej części wyniki dwóch głosowań Komisji Rewizyjnej w przedmiocie wniosku w sprawie absolutorium dla Burmistrza Miasta Łęczyny za 2022 rok, które wpłynęło do tut. Izby w dniu 14 czerwca 2023 r. wraz z pismem przewodnim Przewodniczącej Rady Miasta Łęczyny nr SO.0004.0009.2023, SO.KW.0273.2023 z dnia 6 czerwca 2023 r.

I Skład Orzekający zważył, co następuje:

Po dokonaniu analizy przedłożonych dokumentów Skład stwierdził, że dokumenty te nie spełniają wymogów wniosku komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium, stosownie do regulacji zawartych w:

- art. 18a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.), zgodnie z którym komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu gminy i występuje z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi, wniosek w sprawie absolutorium podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową;

- art. 270 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.), zgodnie z którym komisja rewizyjna przedstawia organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, w terminie do dnia 15 czerwca roku następującego po roku budżetowym, wniosek w sprawie absolutorium dla zarządu.

Biorąc pod uwagę powyższą ocenę Skład był zobligowany do wyrażenia negatywnej opinii w przedmiocie wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Łęczyny w sprawie absolutorium dla Burmistrza Miasta Łęczyny za 2022 rok.

Wydając niniejszą opinię I Skład Orzekający dokonał szczegółowej analizy następujących przedłożonych dokumentów:

- pisma Przewodniczącej Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Łęczyny z dnia 5 czerwca 2023 r. zawierającego sprawozdanie z prac Komisji Rewizyjnej oraz wyniki głosowania nad wnioskami;

- wyciągu z protokołu z posiedzenia Komisji Rewizyjnej w dniu 24 kwietnia 2023 r., dot. pkt 5. porządku obrad, obejmującego „Rozpatrzenie sprawozdania finansowego Burmistrza Miasta z wykonania budżetu oraz informacji o stanie mienia Miasta”. Z protokołu wynika, że sprawozdanie przedstawiła i udzielała odpowiedzi na pytania – Skarbnik Miasta. Skarbnik przedstawiła również na tym posiedzeniu Uchwałę Nr 4200/I/63/2023 I Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 18 kwietnia 2023 r. o przedłożonym przez Burmistrza Miasta Łęczyny sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2022 r. W podsumowaniu dyskusji na tym posiedzeniu Komisji Rewizyjnej, cyt.: „Przewodnicząca Elżbieta Ostrowska odpowiedziała, że opinia jest pozytywna jednak inwestycje były niewykonane, a można było wykonać dwie”;

- wyciągu z protokołu posiedzenia Komisji Rewizyjnej z dnia 22 maja 2023 r. w części dot. pkt 5. porządku obrad, obejmującego „Sporządzenie wniosku Komisji Rewizyjnej w sprawie absolutorium dla Burmistrza Miasta za 2022 rok”. Z treści tej części protokołu wynika m. in., że: Przewodnicząca Komisji Rewizyjnej Elżbieta Ostrowska omówiła negatywne uwagi do sprawozdania z wykonania budżetu, w tym m. in.: brak uzasadnienia pełnej realizacji w poszczególnych źródłach dochodów, brak uzasadnienia dla niezrealizowanych wydatków, pomimo iż zdaniem Przewodniczącej, w trakcie całego roku budżetowego miasto miało płynność finansową. W dalszej części posiedzenia

Przewodnicząca Komisji Rewizyjnej zadawała pytania dotyczące sprawozdań finansowych. Pomimo iż porządek posiedzenia Komisji w dniu 22 maja 2023 r. przewidywał sporządzenie wniosku w sprawie absolutorium, Komisja nie przeprowadziła merytorycznej oceny wykonania budżetu za 2022 rok, stanowiącej podstawę sformułowania wniosku w sprawie absolutorium, ani też wniosek taki nie został poddany pod głosowanie;

- wyciągu z protokołu posiedzenia Komisji Rewizyjnej z dnia 5 czerwca 2023 r. w części obejmującej pkt 4. porządku obrad, tj. „Sporządzenie wniosku Komisji Rewizyjnej w sprawie absolutorium dla Burmistrza Miasta za 2022 rok”. Z treści protokołu wynika, że Komisja na tym posiedzeniu wyjaśniała sprawy związane nabyciem i sprzedażą mienia komunalnego. W dalszej części obrad członkowie Komisji wypowiadali się na temat formy wniosku Komisji w sprawie absolutorium. Mimo głosów krytycznych, Przewodnicząca Komisji stwierdziła, że odbędzie się głosowanie nad wnioskiem o absolutorium, zaś uzasadnieniem do przyjętego wniosku będą wyciągi z protokołów posiedzeń Komisji. Na posiedzeniu Komisji Rewizyjnej w dniu 5 czerwca 2023 r. nie było już merytorycznej debaty związanej z tematem posiedzenia. Przewodnicząca Komisji poddała pod głosowanie wniosek w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Łęczyny od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r. Wyniki głosowania były następujące: 3 głosy „za”, 3 głosy „przeciw”, 1 osoba była nieobecna. Wobec braku rozstrzygnięcia Przewodnicząca poddała pod głosowanie wniosek w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Łęczyny. Uzyskano następujące wyniki głosowania: 3 głosy „za”, 3 głosy „przeciw”, 1 osoba była nieobecna. Przewodnicząca poinformowała, że głosowanie jest nierozstrzygnięte.

Z przedstawionych materiałów przesłanych do Izby wynika, że w porządku posiedzeń Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Łęczyny w dniach 24 kwietnia, 22 maja oraz 5 czerwca 2023 r. była omawiana tematyka związana z wykonaniem budżetu za 2022 rok i na ostatnim posiedzeniu, tj. w dniu 5 czerwca br., odbyło się głosowanie nad przyjęciem treści wniosku Komisji dot. absolutorium. Przewodnicząca Komisji w piśmie skierowanym do Rady Miejskiej z dnia 5 czerwca 2023 r. stwierdziła cyt. „Po przeprowadzonym głosowaniu stwierdza się, że wniosku nie podjęto”.

Ww. pismo ma w istocie charakter sprawozdania Przewodniczącej Komisji Rewizyjnej z prac Komisji prowadzonych w okresie od 24 kwietnia do 5 czerwca 2023 r. Z przedłożonych dokumentów wynika, że Komisja Rewizyjna zapoznała się ze sprawozdaniem finansowym, sprawozdaniem z wykonania budżetu za 2022 rok oraz informacją o stanie mienia komunalnego. Komisja zapoznała się również z uchwałą Nr 4200/I/63/2023 z dnia 18 kwietnia 2023 r. wydaną przez I Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Miasta Łęczyny sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2022 rok.

W ocenie I Składu Orzekającego z przedłożonych wyciągów z protokołów nie wynika jednak, aby na tych posiedzeniach była prowadzona debata merytoryczna, mająca na celu wypracowanie wniosku w sprawie absolutorium. Na posiedzeniu w dniu 5 czerwca 2023 r. Komisja Rewizyjna przeprowadziła dwa głosowania, tj. najpierw odbyło się głosowanie jawne w sprawie wniosku o

udzielenie absolutorium – wniosek ten nie uzyskał większości głosów, a następnie także w przeprowadzonym głosowaniu jawnym głosowano wniosek o nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Miasta, który również nie uzyskał większości głosów. W obydwu przypadkach trzech członków Komisji było „za” wnioskiem oraz trzech członków było „przeciw”.

Komisja Rewizyjna Rady Miasta Łęczyny została powołana w składzie siedmioosobowym uchwałą Nr I/4/18 Rady Miasta Łęczyny z dnia 22 listopada 2018 r. oraz zmianami wprowadzonymi uchwałami: Nr XXI/131/19 z dnia 28 listopada 2019 r., Nr XXXV/216/20 z dnia 24 września 2020 r. oraz Nr XXXV/217/20 z dnia 24 września 2020 r. Na posiedzeniu Komisji Rewizyjnej w dniu 5 czerwca 2023 r. uczestniczyło sześciu członków, jedna osoba była nieobecna. W protokole z posiedzenia Komisji Rewizyjnej w dniu 5 czerwca 2023 r. odnotowano, że w związku z uzyskanymi wynikami głosowania Komisja Rewizyjna nie wydała opinii.

Skład Orzekający wskazuje, że rola komisji rewizyjnej oraz określenie, jakie czynności jest zobowiązana wykonać, wynika wprost z treści obowiązujących przepisów. Należy zwrócić uwagę, że art. 270 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz.1634 z późn. zm.) stanowi, iż komisja rewizyjna organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego rozpatruje sprawozdanie finansowe, sprawozdanie z wykonania budżetu wraz z opinią regionalnej izby obrachunkowej o tym sprawozdaniu oraz informację, o której mowa w art. 267 ust. 1 pkt 3. Zgodnie z ust. 3 tegoż art. komisja rewizyjna przedstawia organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, w terminie do dnia 15 czerwca roku następującego po roku budżetowym, wniosek w sprawie absolutorium dla zarządu. Tym samym komisja rewizyjna nie tylko opiniuje wykonanie budżetu, lecz również występuje z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta). Wymóg ten wynika wprost z treści art. 18a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.), zgodnie z którym komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu gminy i występuje z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi. Wniosek w sprawie absolutorium podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową.

Z przytoczonych regulacji wynika wyraźnie, że z treści wniosku komisji rewizyjnej powinno jednoznacznie wynikać, czy komisja wnioskuje o udzielenie czy też o nieudzielenie absolutorium organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego. Sformułowany wniosek powinien zawierać uzasadnienie pozostające w logicznym związku z tezą wniosku i odnosić się wyłącznie do oceny wykonania budżetu za dany rok, na podstawie przedłożonych przez organ wykonawczy sprawozdań z wykonania budżetu. Dodatkowo należy podkreślić, że komisja rewizyjna przy formułowaniu wniosku może korzystać z całego zakresu uprawnień kontrolnych przysługujących jej, jako wewnętrznemu organowi rady gminy, która jako organ stanowiący posiada ustawowe uprawnienia do kontrolowania działalności wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy, zgodnie z art. 18a ust. 1 ww. ustawy o samorządzie gminnym. Ocenie komisji podlega przede wszystkim ocena wykonania budżetu pod kątem celowości wydatków, gospodarności, a także realizacji uchwał związanych z budżetem gminy, np. dotyczących

zadań inwestycyjnych. Wniosek komisji rewizyjnej powinien więc umożliwić radzie gminy uzyskanie odpowiedzi na pytanie: jaki jest stan planowanych dochodów i wydatków do stanów zrealizowanych, jakie są przyczyny rozbieżności pomiędzy planem i wykonaniem, czy winą za te rozbieżności można obciążyć organ wykonujący budżet, czy też były one wynikiem obiektywnych uwarunkowań. Sformułowane we wniosku oceny powinny być uzasadnione faktami odnoszącymi się do wykonania budżetu.

Skład Orzekający przypomina również po raz kolejny (patrz: uchwała Nr 4200/I/137/2022 I Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 21 czerwca 2022 r.), iż Komisja Rewizyjna otrzymuje od organu wykonawczego sprawozdania, a następnie te sprawozdania rozpatruje. Wynika to jednoznacznie z art. 270 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. W komentarzach dotyczących tego przepisu, przypisuje się temu pojęciu znaczenie potocznie rozumiane, jako rozważenie czegoś, zaznajomienie, przeanalizowanie.

Absolutorium jest jednym z ważniejszych środków kontroli rady gminy nad działalnością organów wykonujących budżet i w związku z tym, należy przestrzegać szczegółowo określonego trybu postępowania w sprawach absolutorium. Komisja rewizyjna, dokonując zatem oceny wykonania budżetu powinna to czynić w sposób kompleksowy, odnosząc się do całości wykonania budżetu, nie zaś koncentrować się jedynie na wybranych elementach czy też kwestiach, wręcz z nim niezwiązanych, a dotyczących innych sfer działania organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. Na ścisły związek instytucji absolutorium z wykonaniem budżetu za dany rok budżetowy wskazuje również treść art. 271 ustawy o finansach publicznych, który zawiera zamkniętą listę dokumentów (o charakterze finansowym i budżetowym), na podstawie których organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie absolutorium. Następnym zaznajomieniem się z treścią tych dokumentów powinna być gruntowna analiza i sformułowanie merytorycznej oceny stanowiącej podstawę wniosku w sprawie absolutorium. Jedyną ustawową wskazówką w procesie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium jest wymóg, iż ma ono dotyczyć wyłącznie wykonania budżetu, a więc m. in. wykonania dochodów, przychodów wydatków i rozchodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

W świetle obowiązujących przepisów obowiązkiem komisji rewizyjnej jest zaopiniowanie wykonania budżetu i wystąpienie z wnioskiem o udzielenie lub nieudzielenie absolutorium. Są to czynności jednoznacznie wyartykułowane w obowiązujących przepisach. Rada gminy natomiast rozpatruje sprawozdanie przedłożone przez organ wykonawczy na sesji w formie aktywnej debaty oceniając całokształt wykonania budżetu i decyzja w przedmiocie udzielania absolutorium należy do wyłącznej kompetencji tego organu.

Powyżej sformułowane tezy Składu Orzekającego mają również uzasadnienie w ugruntowanym orzecznictwie sądów administracyjnych (np. wyroki NSA – Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu – z dnia 10 czerwca 1998 r., sygn. akt: ISA/Po 624/98 i z dnia 29 października 1998 r., sygn. akt: ISA/Po 1522/98, wyrok WSA w Kielcach z dnia 30 października 2013 r., sygn. akt: I

SA/Ke 554/130). Wprawdzie wyroki te zapadły w odniesieniu do uchwał absolutoryjnych podjętych przez rady gminy, ale przytoczone kryteria prawidłowej kontroli absolutoryjnej w jednakowym stopniu dotyczą realizacji kompetencji komisji rewizyjnej, określonych w przywołanym art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Skład Orzekający dodatkowo sygnalizuje, że z orzecznictwa sądowego wynika również, że ocena wykonania budżetu powinna być kompleksowa, odnosząca się do budżetu jako całości i nie może się koncentrować jedynie na wybranych elementach budżetu (np. wyrok WSA w Kielcach z dnia 30 października 2013 r., sygn. akt: I SA/Ke 554/130).

W związku z powyższym postanowiono, jak w sentencji uchwały.

Od niniejszej uchwały przysługuje odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, **w terminie 14 dni** od dnia jej doręczenia.

Przewodniczący I Składu Orzekającego

Tadeusz Stawowczyk